

# 中国～ミャンマー石油天然ガスパイプラインの建設 に対する考察 -- 国内の政策過程と国際エネルギー 調達をめぐって（分析レポート）

著者	劉 大?, 山口 健介
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	241
ページ	35-42
発行年	2015-10
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00003096">http://hdl.handle.net/2344/00003096</a>

# 中国ミャンマー石油天然ガスパイプラインの建設に対する考察

## —国内の政策過程と国際エネルギー調達をめぐる—

劉 大煒・山口健介

二〇一五年二月、一〇年間にわたり建設されてきた中国ミャンマー間の石油パイプラインの試運転が始まった。このパイプラインによって、中国さらに国際的なエネルギー調達構造に重要な影響が予想される。にもかかわらず、これまで関連情報は様々な記事や文献に散在しており、とりわけ日本語による研究は極めて限られる。本レポートでは、主に中国国内における研究や報道を踏まえて、国際エネルギー調達の背景にパイプラインが建設されるに至った政策過程および関連する課題を説明したい。

第一節では、パイプライン建設をめぐる関係者の利害を明らかにする。その際、中国のエネルギー調達が加速するなかで、政策現場に近い地方政府や国有石油企業

役割がいつそう重要になっていることを踏まえて、「中央政府」のみならず、「地方政府」や「国有石油企業」の動きにも配慮する。

第二節では、首脳レベルの外交に着目して、パイプライン建設の交渉過程を概説する。第三節では、パイプライン建設や対ミャンマー投資の問題点について、国内の批判の声などを整理する。第四節は以上の政策過程をまとめ、近年の変化を踏まえて、今後の中国からミャンマーへの投資について示唆を引き出したい。

### ●なぜパイプラインの建設が提起されたのか

中国では、国レベルでエネルギー業務に関する権限がいくつもの政府部門に分散しているため、統一的かつ協調的な政策決定が難し

い。このため、ある課題が政策アジェンダに入っても、強力な支持者や支持団体が存在しなければ、政策実施の優先順位は低くなりがちである。すなわち、支持者や支持団体が不在の場合、政策実施の有無や時期には不確実性が残る。

例えば、エネルギー価格に関する改革は、二〇年に渡り提言されているものの、有力な支持者や団体の不在を背景として、本格的な改革実施は未だになされていない。他方、大手国有石油企業の支持を得た「西気東輸プロジェクト<sup>(1)</sup>」は、提案後速やかに実施に移された<sup>(2)</sup>。

近年、地元経済を活性化させるための投資を誘致する目的で、国の重大なエネルギー項目の実施をめぐって関連する地方政府が積極的な支持者となるケースが増えて

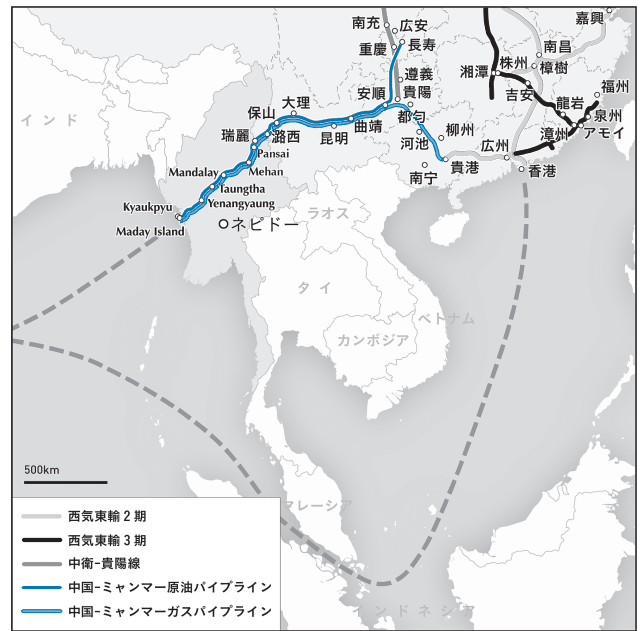
いる。また、こうした地方政府と連携して大手国有企業も積極的なロビー活動を展開しがちである。すなわち、エネルギー政策過程において、地方政府や国有企業が果たす役割が大きくなってきている。中国ミャンマーパイプラインのケースにおいても、こうしたトレンドが観察される。

### (1) 中央政府の戦略——マラッカ海峡を避ける

中国ではマラッカ海峡を通じて石油を輸送することに対する懸念が、長く存在してきた。とりわけ、一九九〇年代に石油の純輸入国となつてからは、エネルギー安全保障上の大きな課題のひとつとなっている。現在の経済発展の速度を維持し続けると仮定すると、中国の対外石油依存度は二〇二五年に八〇%以上にも達すると見込まれる。したがって、一九九〇年代の後期から中国はエネルギー輸入先の多角化戦略を積極的に推し進めるとともに<sup>(3)</sup>、マラッカ海峡経由のシーレーンへの依存低減を図ってきた(図1)。このような背景で、中国ミャンマー間の石油パイプラインの建設が提起されることとなった。

本パイプラインの着想は、二〇

図1 マラッカ海峡とパイプライン



(出所) 筆者作成。

〇〇年前後に遡ることができる。発端は、羅萍氏（当時の发展改革委綜合運輸研究所の交通運輸規制研究室主任）らが石油安全保障の研究會に参加した際に、中国（ミャンマー）パイプラインの構想を発表したことであった。とはいえ、当時はあまりマスコミにも報道されず、中央政府内でも重要視されなかった<sup>(4)</sup>。プロジェクト実施に対して、積極的なインセンティブを持つ利害関係者がいなかったことが、その背景にある。ところが、二〇〇四年にパイプライン計画が再提起されるや否や、建設

に支持したのは、ミャンマーに隣接し、二〇〇一年時点でミャンマーとの経済業務が対外経済業務の約半分をも占めていた雲南省政府であった<sup>(5)</sup>。雲南省は中国において経済開発が相対的に遅れている地域である。近年では東南アジア諸国と隣接する地理を活用し、経済開発のチャンスをつかみだそうとしている。これまで、経済成長におけるひとつのボトルネックは、長距離輸送でコストが高くつくにも関わらず、華南や西北地方で生産された精製油に依存せざるを得ないことであった。例えば、二〇

に向けて具体的な動きが生じた。以下で、この経緯を、地方政府と国有石油企業の役割に着目して整理する。

## (2) 地方政府の要請

中国（ミャンマー）間のパイプラインを強力

〇七年末には、雲南省は二回の精製油不足の危機に見舞われ、経済活動および社会生活に大きな悪影響が生じた。仮に石油・天然ガスのパイプラインの下流で製油所が完成すれば、雲南省の精製油需要を賄うことができる。さらに、四川省、重慶市、貴州省、そして広西省など近隣省との取引をも可能となる。このように、雲南省はミャンマーにつながるパイプラインの建設を通じて、中国西南部における石油化学基地としての地位確立を目指している。

また、雲南省は石油の大量導入による、エネルギー構造の改善も期待している。雲南省のエネルギー構造は、「西水東火」として知られる。すなわち、省西部が水力発電に強く依存している一方で、東部は火力発電に依存している。水力発電に強く依存する西部では<sup>(6)</sup>、雨期と乾期を通じて一年の電力需給のバランスを取ることが難しい。このような背景を踏まえ、パイプラインの貫通によって導入される天然ガスと石油は省西部の電力需給バランスの調整に一定程度資することが期待されている。さらに、これまで石炭発電に依存してきた東部においても、脱石炭

を通じて二酸化炭素排出削減に寄与することが期待されている<sup>(7)</sup>。

このように、ミャンマーとの緊密な経済関係を維持し続けている雲南省はパイプライン敷設における重要な支持者となった。二〇〇四年、雲南大学の研究者はミャンマーからの石油パイプラインの建設を提議した<sup>(8)</sup>。同年、李連仲氏（当時の中央政策研究室経済局長）も、「中国のエネルギー安全保障戦略のひとつは南西の輸入ルートを切り開き、インド洋とミャンマーを経てエネルギーを雲南省から輸入することである」と主張した。こうした動きは、雲南省内で大きな反響を引き起こした。雲南省の主要な幹部は関連する指示を出したうえに、複数回にわたり座談会を開きパイプライン建設の可能性を討議した。さらに、二〇〇四年八月一五日、曾培炎氏（当時の中央政治局委員・國務院副総理）が雲南大学の学者が提出した「ミャンマー―昆明石油パイプラインの実行可能性を研究する建議」<sup>(9)</sup>に対して、「わが国の海上石油運輸のルートに関して、发展改革委がなんらかの調査、論証および比較選択の仕事をするよう」指示した。

さらに、二〇〇五年末、雲南省政府は北京の中央政府に報告書を提出し、中国～ミャンマー石油パイプライン計画の実施を求めた。

その後、二〇〇六年に両会——中国人民代表大会および政治協商会——が開かれた際、人民代表大会における雲南省の代表九一人が共同で「中国～ミャンマー石油パイプラインの建設および雲南省で石油化学基地の建設に関する雲南省代表団の建議」を提出し、石油パイプラインの建設を早期に着工し雲南省を新たな石油化学基地に転換させることを求めた。二〇〇七年一月二日、雲南省は中国石油天然ガス集団 (China National Petroleum Corporation、以下 CNPC) と北京で協議し、双方は雲南省で化学基地——製油所 (一〇〇〇万トン/年) およびエチレンプラント (一〇〇万トン/年)——の建設を推し進めることで合意した。さらに、二〇〇八年三月の両会期間には、白恩培氏 (当時の雲南省委書記) が「(雲南省が) 中国～ミャンマー石油・天然ガスパイプラインのプロジェクトの実施を積極的に斡旋している」と明言している<sup>(9)</sup>。

こうした雲南省の積極的な活動

に対して、重慶市はこのパイプラインを同市まで伸ばすことを強く要請した。これは、雲南省と同様、重慶市も中国の西南部の石油化学基地となることを目指していたためである。実際、二〇〇五年三月には、重慶市政府自身も中国石油化工集团公司 (China Petroleum and Chemical Corporation、以下 Sinopec) と共同して、ミャンマーからの石油パイプラインを敷設し、雲南省を経て重慶市に向かうという提案を国務院に提出している<sup>(10)</sup>。最終的には、CNPC がパイプラインの建設を主導することになったが、雲南省の利益も重慶市の利益もともに配慮されたパイプライン敷設となった。

### (3) 大手国有企業の戦略

次に、パイプラインの建設をめぐる大手石油企業の動向をみる。中国では一九六〇年代以降、石油系企業から昇進した高官が多く、「石油幫」(石油派閥) ともいわれている。最近の著名な石油閥高官としては、曾慶紅 (元国家副主席)、周永康 (前中央政治局常務委員)、張高麗 (国務院常務副総理) 等が挙げられる。このなかで、三二年間にわたって CNPC で勤めてきた周永康氏 (一九八八年か

ら CNPC 副総経理、一九九六年から同総経理)<sup>(12)</sup> は、同社出身の幹部を多数抜擢し、西気東輸プロジェクトの実施にも決定的な役割を果たしてきた。また、二〇一三年に発足した中国新指導部においても、Sinopec 元幹部の張高麗氏 (天津市党書記) が最高指導部の常務委員七名のうちの一人に抜擢され、Sinopec 前董事長の蘇樹林氏 (福建省長) が中央委員に選出された。CNPC や Sinopec といった国有石油企業が、中国の政策決定において持つ影響力は殊の外大きい。

現在 CNPC と Sinopec は中国陸上の石油採掘を支配している。一九九八年、国務院機構改革のなかで、改組された CNPC と Sinopec が誕生して以降、陸上の石油資源をめぐって、長江を境界として両者は勢力範囲を分けてきた。CNPC は中国の東北、西北、南西部の石油・天然ガスの掘削と加工に従事する一方、Sinopec は華北、華東、華中および華南部の石油・天然ガスの掘削と加工に従事している。特に、一九八八年に石油工業部 (石油工業省) から改組された CNPC は、中国の石油最大手として中国の大

部分の油田を所有したうえに、中国のおよそ七〇%の石油パイプラインと九〇%の天然ガスパイプラインを管理している<sup>(13)</sup>。CNPC が開発する地帯は石油資源に富む地帯であり、シェールガスも含め国内の主要な上流資源が賦存するが、主な消費地域とは距離が遠く、「北油南運 (北の製油所から南の消費地へ輸送する)」が行われている。

これまで、各地方のマーケットの獲得や地方の石油化学産業の発展などをめぐって、CNPC と Sinopec は激しい競争を行ってきた。ここで、中国中部の湖北省を例に見てみよう。二〇一〇年の時点で Sinopec の伝統的な勢力範囲である湖北省では、Sinopec がおよそ七割の精製油を提供し、残り三割が CNPC によって提供されている。他方で、天然ガスは約八割が CNPC によって提供されている。二〇〇九年から、湖北省では天然ガスの供給不足が度々生じたが、これをきつかけとして、CNPC は湖北省政府に対して圧力を加え、湖北省の石油市場において Sinopec と同等の優遇措置の獲得を狙っているといわれる<sup>(14)</sup>。



図2 石油と天然ガスのパイプライン



(出所) 筆者作成。

同様の競争は、中国の西南部のマーケットでもみられる。CNP CはSinoppecの勢力範囲である西南部で中国ミャンマーパイプラインの建設を通して、上流から下流まで統合した石油化学基地を建設し、Sinoppecの影響を抑えることを狙っている。

貴州省の貴陽市まで総延長一六三キロ、設計輸送能力一五〇億立方メートル／年のパイプラインを建設し、四川・重慶天然ガスパイプライン網に西気東輸パイプラインを結びつける大事業も構想している(図2)。

これが、CNP Cがパイプラインの建設を積極的に主張してきた背景である。

将来的には、この中国ミャンマーパイプラインは将来的には第二西気東輸パイプライン(広西支線)と接続される予定である。さらに、CNP Cは寧夏回族自治区の中衛市か

## ●パイプラインに関する交渉と建設

二〇〇四年、パイプラインに関する中国とミャンマーの公式な交渉が始まったものの、当初両国の力点は異なっていた。ミャンマーは豊富な天然ガス資源を有している一方、石油資源が豊富でないことから、オフショアの豊富な天然ガス資源を採掘し、中国に輸出して外貨を獲得することが一義的な目的であり、石油輸送への関心は低かった。他方、中国はマラッカ・ルートへの依存を低減させるために、中東からの石油をミャンマーを経て中国に輸入することに力点を置いているため、天然ガスパイプラインのほかに、石油パイプラインの建設をも強く要請した<sup>(15)</sup>。こうした食い違いから、当初ミャンマーは中国の計画に躊躇していたともいわれる。また、当時、インドや韓国もパイプラインのプロジェクトを持ちかけており、中国にとって潜在的な競争相手となっていた。

しかし、中国のミャンマーに対する大量の投資および欧米からの経済制裁に鑑みて、ミャンマーは最終的には中国の計画を選択し、中国へのパイプライン・プロジェクトを決定した<sup>(16)</sup>。この決定を支えたのは、他でもない中国共産党とミャンマー軍事政権の強い政治的結束であった<sup>(17)</sup>。二〇〇五年七月、中国の国家发展改革委員会(NDRC、以下発改委と略称する)とミャンマーのエネルギー省は石油パイプラインの協力覚書に署名した。その後、第二次大メコン地域(GMS)協力会議の指導者会議で、ミャンマーは再び中国に対してエネルギー分野の協力強化を求めた。これを受けて、発改委はCNP CとSinoppecの研究成果報告を何度も聴取し、パイプラインの建設は政策アジェンダに入った<sup>(18)</sup>。

二〇〇六年一月、ソー・ウィン首相が中国を訪問している間に、両国は天然ガスの貿易覚書に署名した。このなかで、ミャンマーから中国の雲南省昆明市まで、天然ガスパイプラインを建設することが明確に書き込まれている。同年四月、中国の発改委はミャンマーのシットウエーから昆明市までの石油プロジェクト計画を正式に批准した。二〇〇六年一〇月二九日、両国は石油天然ガスパイプラインの建設に最終的な合意を得た。さらに、二〇〇七年一月にCNP C

表1 パイプラインの運営に関して各国が有するシェア (%)

国	中国	ミャンマー	韓国	インド
株式のシェア	天然ガス	50.9	7.4	29.2
	石油	50.9	49.1	

(出所) 筆者作成。

と Myanmar Oil and Gas Enterprise (MOGE) が、石油・天然ガスパイプライン敷設のフィージビリティ・スタディ作業実施に合意した。

二〇〇九年から二〇一〇年にかけては、中国共産党中央政治局常務委員の九人のうち、李長春、習近平、温家宝の三人がミャンマーを訪問した<sup>(9)</sup>。二〇〇九年三月二十六日、李長春氏はテイン・アウン・ミン・ウー氏（和平・発展委員会、第一秘書）と、「中国～ミ

ヤンマー石油と天然ガスパイプラインの建設に関する政府協議」に共同署名し、CNP C がパイプラインの建設に責任を負うことが決まった。さらに六月一六日、両国は「中国～ミヤンマー石油パイプラインの開発、運営および管理に関する覚書」に署名した。二月二〇日には、

習近平副主席はミャンマーにタンシュエ將軍を訪問した。こうした政治リーダーたちの一連の努力の結果、一二月にCNP C とミヤンマーエネルギー省は「中国～ミヤンマー石油パイプラインに関する権利と義務協議」に署名し、パイプラインの建設と運営についてCNP C の子会社である東南亜管道有限公司が担う権利と義務などを明確に規定した<sup>(10)</sup>。二〇一〇年六月三日、ミャンマーを訪問していた中国の温家宝総理とミヤンマーのテイン・セイン大統領は天然ガスパイプラインや水力発電、鉄道、国境貿易など一五分野での協力協定に調印したうえで、パイプラインの着工式に参加した。その後、CNP C とMOGE はパイプラインの建設と運営に関して、株式のシェア等も含め（表1）、一連の取り決めに合同で署名した。

こうして、二〇一〇年に着工された天然ガスパイプラインは、二〇一三年七月後半から試験的にガス供給を開始し、一月には本格的に稼働を開始した。また、石油についても、二〇一五年一月三〇日にはパイプラインの試験操業が開始された。天然ガスパイプラインと石油パイプラインはそれぞれ、

ミャンマー西海岸のラカイン州マデイ島とチャウピユーを起点として、雲南省瑞麗市から中国内に至る。貴州省安順市までは二つのパイプラインが並行しているが、天然ガスパイプラインは安順市から貴州省を経て広西省に向かうのに対し、石油パイプラインは安順市から貴州省を経由して重慶市に向かう（図2）。パイプライン建設にともない、雲南省昆明（安寧）市と重慶市にそれぞれ年間処理能力一〇〇万トンの製油所が建設された。さらに、CNP C はマデイ島に石油埠頭と貯蔵施設などを建設し、パイプラインが通過する中部のマンダレー近郊では製油所も計画されている。石油の主な輸入先は中東で、天然ガスは主にミヤンマーの近海天然ガス田によって供給されており、ミヤンマー側もパイプラインから年間天然ガス二〇億立方メートル、石油二〇万トンを取得する予定である。

### ●パイプラインの建設からみられる問題点

パイプラインの建設ひいてはこれまでの対ミヤンマー投資のあり方をめぐって、中国国内でエネルギー専門家を中心に、反対や反省

する声も小さくない。第一に、国益の観点からパイプラインプロジェクトへ疑問が呈されている。つまり、地方政府と国有石油企業を支持者として推し進められたパイプラインが、どれほど結果的に国益に資するかは未知数というのである。そもそも、マラッカ海峡を通過するシーレーンが脅威にさらされる可能性はゼロではないといえ、数十億ドルを費やしてパイプラインを建設することの必要性を疑う声は当初より存在した。また、「万が一、シーレーンを襲う規模の戦争が起こった場合、ミヤンマー～中国間のパイプラインも襲撃の対象になるはず」という専門家の指摘もある<sup>(11)</sup>。

また、パイプラインにより計画されている年間二二〇万トンの石油輸入量の意義も問われている。例えば、二〇一四年に中国が輸入した三億一〇〇万トンの石油輸入量と比較すると、パイプラインによる輸入量はその一割にも満たない。今後も中国の石油輸入は右肩上がりが予想されることを考えると、パイプラインを通じた石油輸入がマラッカ海峡シーレーンへの実質的な依存低減にはつながらないと思われる。さらに、西南地

区の消費能力や製油能力を考えた時、今後の需要増加を踏まえて尚、パイプラインの有効利用には疑問の余地がある。

第二に、将来的にパイプラインを運営するリスクが高いと心配されている。これまで中国のミャンマーに対する投資は短期的な経済利益を優先し、自然環境への影響に対する配慮が不足している場合もあった。結果、地元住民の強い不満が累積している地域もある。

例えば、二〇一二年、ザガイン管区のレパダウン銅山拡張に反対するデモでは、暴動化した結果、重軽傷者を出した。また、総工費三六億米ドルのミッソン水力発電ダム建設をめぐる、反対する声も非常に大きい。発電所が完成して稼動を始めればその電力の九〇％は中国へ送られる予定であったが、建設は二〇一一年に中断された。

この際、中国投資のプロジェクトから地元住民が潤わないことが問題視された。これまでの地元への不十分な配慮は、ミャンマーの民政移管以降のコンテクストで、パイプラインを実際に運用するにあたり致命的なリスク要因となりかねない。

もっとも、すべての中国企業が

ミャンマー側の利益を軽視してきただけではない。例えば、パイプラインの建設を担当するCNP社は企業の社会的責任(CSR)を重視し、二〇一三年五月までにCNPおよび関連する会社はすでにミャンマーで二〇〇〇万ドル近くの資金を投入して、学校四三校、幼稚園二カ所、病院三カ所、医療救助ステーション二カ所、マデイ島ダムの建設、アラカン州の送電ラインなどの工事を支援・建設した。ただ、これらのCSR活動の最大の問題は、具体的なオペレーションをミャンマー政府に任せているために、多くの学校と病院はプロジェクトの現場とは遠く離れたところで建設され、実際にプロジェクトから多くの悪影響を受けた地区はあまり経済的な恩恵を受けていない点である。

第三に、中国の対ミャンマー経済外交について、これまでの「上層路線」がすでに行き詰まりに達したという指摘がある。パイプラインの建設はひとつの政治的ケースであり、上層の政治家によって決められてきた。よく知られるように一九九〇年代以降の中国では、戦略資源を確保するため対外援助

を一段と強化した<sup>24)</sup>。ミャンマーでも、一九八八年の軍事クーデター以降、中国の影響力が急速に大きくなった。ミャンマー政府が欧米から制裁を受け批判を浴びるなか、中国政府はミャンマー軍事政権を支持し続け密接な関係を作り上げることに成功した。この政治的な信頼関係を前提にして——時には地元との信頼関係を損なうことすら覚悟のうえで——中国の大手企業は電力開発やインフラ整備など様々な分野で対ミャンマー投資戦略を進めてきた<sup>25)</sup>。

しかし、二〇一〇年のミャンマーにおける民政移管を経て、これまでの投資戦略に変化が求められている。中国共産党とミャンマー軍との信頼関係のみに頼るのではなく、より自律的に投資会社が地元との関係を築く必要がある。この点は、ミッソングダムの事例を経てより広く認識されるようになったものの、企業と地元との関係構築は未だ手探りの状態であり、これまで各企業がノウハウを蓄積してこなかった分野だけに、今後の対ミャンマー投資のボトルネックともなりかねない。とりわけ、パイプラインのように、地理的に広範囲にわたる事業では、こうした

問題が顕在化しやすいことに注意したい。

## ●まとめと示唆

本稿では、中国ミャンマーパイプライン計画が実施されるに至る国内政策過程を、地方政府(雲南省)および国有エネルギー企業(CNPC)の連携に着目しながら分析した。国の戦略、地方の利益、企業の利益が織り込まれるなか、中国ミャンマーのパイプラインは運用にこぎつけた。二〇一〇年代にはエネルギー安全保障の観点から、すでに着想されていたパイプライン計画であるが、この政策が具体的に動き出したのは雲南省からのボトムアップの働きかけが端緒となった。そうしたボトムアップの動きが、中国共産党とミャンマー軍事政権の「上層」のつながりにより支えられ、パイプライン建設の実現に至ったと結論付けることが出来る。

とはいえ、このプロジェクトには課題も少なくない。エネルギー安全保障上の意義に加え、民主化以降ますます求められる国民融和への配慮や、地元への環境社会面での配慮が十分でないなどの問題が指摘される。二〇一五年現在、



パイプラインの運用にこぎ着けたものの、今後本格的な運用を通して所期の目的——マラッカ海峡シーレーンへの依存低減を通じたエネルギー安全保障——を達成するためには、超えるべき課題も多いと思われる。

さて、今回の事例を通して、中国のエネルギー政策過程における新たな潮流が示唆されたように思われる。すなわち、中国のエネルギー政策の決定過程において、地方政府や国有石油企業の役割が大きくなりつつある。中央政府が政策を決定し政策の実施を地方に任せるというこれまで多くみられてきた政策過程のパターンとは異なり、地方政府と大手国有石油企業は積極的に政策プロジェクトの実施を求めて、一定の程度で発案者の役割を果たすようになってきている。さらに、現在の中国では、民間資本と外資の不足を補うため、中央企業の強大な資本を借りて、省経済を潤すことが各地方政府の「戦略的な選択」となっている。今回の事例では、雲南省とCNP Cの連携がみられ、こうした連携は今後中国のエネルギー政策などに益々大きな影響を与えると思わ

れる。

他方、政策決定における石油企業の役割が大きくなっていると同時に、国のエネルギー戦略を執行すると期待される国有石油企業が自社の利益をより重要視すること、を今回の事例は示唆する。こうした社益追求が国益にもとることもあり得る。例えば、中国国内のシエールガスの開発について、CNP Cは自らの利益のために国の開発政策との調整は必ずしも十分ではなかった。また、海外投資に関して最近CNP Cなど大手国有石油企業の不祥事が相次ぎ摘発された。このように、中国の分断化されたエネルギー政策決定過程のなかで、台頭しつつある地方政府や国有石油企業の利益を国益とどう調整するかは難しい課題となっている。

ここで、中国の対ミャンマー投資・外交において最近観察されるようになった、二つの興味深い変化にふれておきたい。第一の変化は、地元の環境配慮・貧困削減・社会開発と結び付けるために、ミャンマーに投資する中国の大手企業に対する規制を強めることである<sup>四</sup>。このコンテクストで、貧困削減と地元の発展を重視する（交

通、教育、医療衛生、飲用水など

の）援助戦略の重要性が近年叫ばれている。第二の変化は中国共産党のアウン・サン・スー・チーをはじめとした民主化勢力との接近である。本稿執筆時点において、スー・チー氏は中国を訪問しており、六月一日習近平国家主席との会見では、習主席が「ミャンマー国民が公正かつ理性的に中国とミャンマーの協力をみるよう」に述べて、スー・チー氏への期待を示した。さらに、政府レベルの交流のほか、中国政府は観光や、留学などの方式を通じて、ミャンマーの各界と積極的に交流の幅を広げている。また、ミャンマーにおける中華系商人・実業家の経済文化、政治などの領域での台頭をも支持している。

これらの変化が、第三節でみた第二および第三点目の問題点と呼応していることは言を俟たない。これまでの「上層路線」方式を補完して、中国が投資するプロジェクトに対するミャンマーの民主派および民間からの圧力を軽減させる効果がある。一一月の総選挙を経て、どの方向にミャンマー政権が向かうとしても、中国からの投資戦略は一定程度適応できるも

のと思われる。ただ、第一点目の国益と省益・社益の調整という観点からは、抜本的な打開策を見出すことが現段階では難しく、引き続き調整のあり方が模索される必要がある。今後はアジアインフラ投資銀行（AIIB）等新たなコンテクストをも念頭に入れ、中国の対ミャンマーエネルギー投資の「量」だけでなく、その「質」にも着目して事例分析を積み重ねていきたい。

（りゅう だいい／東京大学政策ビジョン研究センター特任研究員、やまぐち けんすけ／チュラロンコン大学エネルギー研究所客員研究員）

#### ▼謝辞

本稿の作成にあたり、芳川恒志教授（東京大学政策ビジョン研究センター）および畢世鴻教授（雲南大学国際関係研究院）には、貴重なコメントを賜りました。また、政策シンクネットプロジェクトおよび東アジア・アセアン経済研究センター（ERIA）から資金援助、チュラロンコン大学エネルギー研究所（ERI）からデータ提供などを通じてご協力をいただきました。この場を借りて感謝申し上げます。



《注》

- (1) 西気東輸プロジェクトは、パイプラインを建設して主に中国の西部に集中するガス田の天然ガスを、大きな需要を持っている東部沿岸地域に輸送する国レベルの重大プロジェクトである。これまで三期のプロジェクトが実施され、広州や香港まで天然ガスを送っている。主要供給源はトルクメニスタン、ウズベキスタンそしてカザフスタンの天然ガスである。
- (2) Bo Kong, "China's Energy Decision-Making: becoming more like the United States?" *Journal of Contemporary China* 18:62, 2009, pp.789-812.
- (3) David Zweig, and Bi Jianhai, "China's Global Hunt for Energy," *Foreign Affairs* 84(5), 2005, pp.25-38.
- (4) 包志明「中緬油气管道影響凡何」(<http://www.sse.net.cn/info/0-318666-12417279322362105191.html>)。
- (5) 畢世鴻「中国雲南省とラオス、ミャンマー、ベトナム国境地域の経済活動」(石田正美編「メコン地域開発研究——動き出す国境経済圏」調査研究報告書、アジア経済研究所、二〇〇八年)。
- (6) 例えば、二〇〇五年に水力発電は約六三％の設備容量を占めていた。
- (7) 曹婕「中緬天然気管道全線貫通 雲南人用気価格有望下降」(『春城晚報』二〇一三年二月二一日) ([http://yn.yunnan.cn/html/2013-10/21/content\\_2924448.htm](http://yn.yunnan.cn/html/2013-10/21/content_2924448.htm))。
- (8) 李晨阳・瞿健文・吴磊「破解马六甲困局之中国方案分析」(『参考消息』二〇〇四年八月五日)。
- (9) 「建議対修建緬甸昆明輸油管進行可行性研究」(『参考清樣』二〇〇四年、第一六〇〇期)。
- (10) 「雲南官方表示：積極爭取中緬油气管道工程實施」新華社、二〇〇八年三月二二日。
- (11) 仲昭挙「艱難談判：韓印日都會参与競争」央視網、二〇一三年六月九日(<http://news.cntv.cn/2013/06/09/ART11370748241780528.shtml>)。
- (12) 二〇〇七―二〇一二年中国共産党政治局常務委員。二〇一五年に汚職等の容疑で無期懲役刑。
- (13) 翟瑞民「中石油主動剝離管道資產 激進混合所有制改革」網易財經、二〇一四年五月二二日。
- (14) 「中石化中石油為何互掐？」新華網、二〇一〇年二月七日([http://focus.news.163.com/10/1207/10/6N9UN6HP00011SM9\\_2.html](http://focus.news.163.com/10/1207/10/6N9UN6HP00011SM9_2.html))。
- (15) 王介南・王全珍「中緬油气管道工程略論」(『東南亞之窗』二〇一一年第一期、一八―二二／包志明「中緬油气管道影響凡何」(<http://www.sse.net.cn/info/0-318666-12417279322362105191.html>)。
- (16) 仲昭挙「艱難談判：韓印日都會参与競争」央視網、二〇一三年六月九日(<http://news.cntv.cn/2013/06/09/ART11370748241780528.shtml>)。
- (17) 「中緬油气管道：世界管道建設史上濃墨重彩的一筆」(『中国青年報』二〇一四年九月一五日)。
- (18) 王鵬「中緬油气管道——第四條能源通道動工在即」(『中国化工報』二〇〇九年六月二五日) (<http://www.ccin.com.cn/ccin/news/2009/06/25/80134.shtml>)。
- (19) 工藤年博「中国の対ミャンマー政策：課題と展望」アジア経済研究所、二〇一二年八月([http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Seisaku/120802\\_kudo.html](http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Seisaku/120802_kudo.html))。
- (20) 仲昭挙「艱難談判：韓印日都會参与競争」央視網、二〇一三年六月九日(<http://news.cntv.cn/2013/06/09/ART11370748241780528.shtml>)。
- (21) 李毅・王宇・楊悦「專家稱中緬油气管道苦果已現：対緬政局變動戰略誤判」『財經』二〇一三年六月一七日 (<http://business.sohu.com/20130617/n379018000.shtml>)。
- (22) James Reilly, "China and Japan in Myanmar: Aid, Natural Resources and Influence," *Asian Studies Review* 37:2, 2013, pp.141-157.
- (23) Hak Yin Li, and Yongnian Zheng, "Re-interpreting China's Non-intervention Policy towards Myanmar: leverage, interest and intervention," *Journal of Contemporary China* 18:61, 2009, pp.617-637.
- (24) Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.
- (25) 李晨阳主編『緬甸藍皮書：緬甸国情報告(二〇一一年―二〇一二年)』社会科学文献出版社、二〇一三年。